

PARERI E PROPOSTE

1) - **51/PP/2023** - Espressione di un parere sul disegno di legge pendente presso la Camera dei Deputati volto a modificare la disciplina della prescrizione penale.

(relatore Consigliere SCALETTA)

La Commissione, all'unanimità, propone al *Plenum* di adottare la seguente delibera:

«Il Consiglio,

letta la proposta di legge C. 893 (e abbinate), recante “Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di prescrizione”, sulla quale la II Commissione permanente (Giustizia) della Camera dei Deputati, in data 31.10.23, ha deliberato di riferire favorevolmente;

letto l'art. 10, secondo comma, l. 24 marzo 1958, n. 195;

osserva

1. Analisi di dettaglio delle singole disposizioni

La proposta di legge C. 839 e abbinate, nel testo approvato dalla Commissione Giustizia, consta di quattro articoli.

Le principali modifiche che l'intervento normativo si propone di introdurre al codice penale e di procedura penale sono costituite: dall'abrogazione dell'art. 161-*bis* c.p., che prevede la cessazione del corso della prescrizione dopo la sentenza di primo grado; dall'inclusione unicamente della sentenza di condanna tra gli atti interruttivi della prescrizione; dalla conseguente reintroduzione della prescrizione nei giudizi di impugnazione; dall'introduzione dell'art. 159-*bis* c.p. che contempla una autonoma ipotesi di sospensione “condizionata” della prescrizione nei giudizi di impugnazione; dall'abrogazione dell'istituto della improcedibilità per superamento dei termini massimi di durata dei giudizi di impugnazione di cui all'art. 344-*bis* c.p.p.

Di seguito saranno analizzate nel dettaglio le singole previsioni della proposta di legge.

L'art. 1, lett. a), introduce nel codice penale l'art. 159-bis, intitolato "sospensione del corso della prescrizione a seguito di sentenza di condanna".

In tale disposizione è previsto che il corso della prescrizione è sospeso, in seguito alla sentenza di condanna di primo grado, per un tempo non superiore a due anni e, dopo la sentenza di appello, che conferma la sentenza di condanna di primo grado, per un tempo non superiore a un anno.

I periodi di sospensione decorrono dalla scadenza del termine per il deposito della motivazione di cui all'art. 544 c.p.p. e, in caso di sopravvenienza delle altre cause previste all'art. 159 c.p., sono aumentati del tempo corrispondente al termine di sospensione previsto per tale causa.

L'effettività di tale sospensione è, tuttavia, sottoposta a specifiche condizioni.

Il periodo di sospensione è, infatti, computato ai fini della determinazione del tempo necessario a prescrivere e la prescrizione riprende il suo corso nei casi in cui:

- la sentenza della Corte di appello e quella della Corte di Cassazione sia pubblicata dopo la scadenza del termine di sospensione della prescrizione, rispettivamente di due anni o di un anno;
- nel grado di giudizio in cui ha operato la sospensione o in quello successivo, intervenga sentenza di proscioglimento o di annullamento della sentenza di condanna nella parte relativa all'accertamento della responsabilità;
- gli atti siano trasmessi al giudice di primo grado da parte del giudice di appello a seguito dell'accertamento delle nullità indicate ai seguenti commi dell'art. 604 c.p.p.: 1 (nullità della sentenza di primo grado per la condanna relativa a un fatto diverso, per l'applicazione di una circostanza aggravante per la quale la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato o di una circostanza aggravante ad effetto speciale, sempre che non vengano ritenute prevalenti o equivalenti le circostanze attenuanti); 4 (nullità indicate all'art. 179 c.p.p. da cui è derivata la nullità del provvedimento che dispone il giudizio o della sentenza di primo grado, ovvero nullità indicate all'art. 180 c.p.p., che non sia sanata e da cui sia derivata la nullità del provvedimento che dispone il giudizio o della sentenza di primo grado), 5-bis (nullità della sentenza di primo grado nel caso in cui si è proceduto in assenza in mancanza dei presupposti previsti dall'art. 420-bis c.p.p.);
- gli atti siano trasmessi al giudice di primo grado dalla Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 623, comma 1, lett. b) e b-bis), c.p.p., e, cioè, nei casi di

annullamento della sentenza di condanna in ragione della ricorrenza di una delle nullità sopra indicate.

CASSAZIONE.NET

L'illustrata disciplina trova applicazione anche nel giudizio conseguente all'annullamento della sentenza con rinvio al giudice competente per l'appello.

L'**art. 1, lett. b)**, modifica l'art. 160, comma 1, c.p., includendo la sentenza di condanna tra gli atti interruttivi della prescrizione.

L'**art. 1, lett. c)**, amplia il catalogo dei reati indicati all'art. 161, comma 2, c.p., per i quali il termine di prescrizione massimo è aumentato della metà, con l'inclusione tra questi dei delitti: di lesioni personali dolose (art. 582 c.p.) e di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583-*quinqüies* c.p.) – nelle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 585 c.p., limitatamente ai casi di cui all'art. 576, comma 1, n. 2 (reato commesso contro l'ascendente o il discendente, quando concorre taluna delle circostanze indicate ai numeri 1 e 4 dell'art. 61, quando è adoperato un mezzo venefico o altro mezzo insidioso ovvero quando vi è premeditazione), n. 5 (in occasione di uno dei reati di cui all'art. 572 c.p. – maltrattamenti in famiglia –, 583-*quinqüies* c.p. – sfregio al volto –, 600-*bis* c.p. – prostituzione minorile –, 600-*ter* c.p. – pornografia minorile –, 609-*bis* c.p. – violenza sessuale –, 609-*quater* c.p. – atti sessuali con minorenne –, 609-*octies* c.p. – violenza sessuale di gruppo), n. 5.1 (da parte dell'autore del reato di cui art. 612-*bis* c.p. in danno della persona offesa), nonché dell'art. 577, comma 1, n. 1 (contro l'ascendente o il discendente, anche per effetto dell'adozione, il coniuge, anche legalmente separato, l'altra parte dell'unione civile o contro la persona stabilmente convivente con il colpevole o ad esso legata da relazione affettiva), e comma 2 (fatto commesso contro il coniuge divorziato, l'altra parte dell'unione civile, ove cessata, la persona legata al colpevole da stabile convivenza o relazione affettiva, ove cessate, il fratello o la sorella, l'adottante o l'adottato nei casi regolati dal titolo VIII del libro primo del Codice Civile, il padre o la madre adottivi, o il figlio adottivo, o contro un affine in linea retta); di *stalking* (art. 612-*bis* c.p.).

L'**art. 1, lett. d)**, abroga l'art. 161-*bis* c.p., che attualmente prevede la cessazione della prescrizione con la pronuncia della sentenza di primo grado, salvo che il procedimento subisca una regressione al primo grado o ad una fase anteriore, nel qual caso la prescrizione riprende il suo corso della data della sentenza definitiva di annullamento.

L'**art. 2** abroga l'art. 344-*bis* c.p.p. in tema di improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione.

L'**art. 3**, intitolato “*ulteriori modifiche al codice di procedura penale*”:

- sopprime il riferimento all'art. 344-*bis* c.p.p. presente nell'art. 129-*bis*, comma 4, c.p.p., in tema di sospensione del procedimento o del processo per lo svolgimento del programma di giustizia ripartiva in caso di reati perseguibili a

querela (lett. a), e nell'art. 157-ter, comma 2, c.p.p., che disciplina le ipotesi in cui è consentito effettuare notifiche a mezzo polizia giudiziaria di alcuni atti processuali (lett. b);

- abroga il comma 8-bis dell'art. 175 c.p.p. (effetti della restituzione nel termine ai fini del computo del tempo necessario al maturare della causa di improcedibilità ex art. 344-bis c.p.p.); l'art. 578-ter c.p.p. (trasmissione degli atti al P.M. in caso di declaratoria di improcedibilità ex art. 344-bis c.p.p., ove nel procedimento vi siano beni in sequestro di cui è stata disposta la confisca); il comma 7 dell'art. 628-bis c.p.p. (applicabilità dei commi 1, 4, 5, 6 e 7 dell'art. 344-bis c.p.p. in caso di riapertura del processo dinanzi alla Corte di appello per l'eliminazione degli effetti pregiudizievoli delle decisioni adottate in violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o dei Protocolli addizionali) (lett. c); i commi 1-bis e 1-ter dell'art. 578 c.p.p., riguardanti la trasmissione al giudice civile degli atti del processo penale ove vi sia stata condanna dell'imputato al risarcimento o alle restituzioni e, in ogni caso, quando la sentenza sia stata impugnata anche per gli interessi civili e la salvezza degli effetti del sequestro conservativo disposto a garanzia delle obbligazioni civili derivanti dal reato in caso di declaratoria di improcedibilità dell'azione penale per il superamento dei termini di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 344 bis c.p.p. (lett. d, n. 1), sopprimendo, inoltre, le parole di cui alla rubrica "e nel caso di improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione" (lett. d, n. 2).

L'art. 4, intitolato "*modifiche alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271*":

- alla lett. a), modifica l'art. 165-ter disp. att. c.p.p., che fa obbligo ai Presidenti della Corte di Cassazione e delle Corti di appello di sorvegliare sul rispetto dei termini di cui all'art. 344-bis c.p.p., sostituendo il riferimento a tale disposizione con l'articolo 159-bis, co. 1, c.p.p. (n. 1) e operando analogha modifica nella rubrica (n. 2);
- alla lett. b), abroga l'articolo 175-bis, disp. att. c.p.p. in base al quale, ai fini dell'art. 578, comma 1-bis, e dell'art. 578-ter, comma 2, c.p.p. (riguardanti, rispettivamente, la trasmissione degli atti del processo penale al giudice civile ove vi sia stata condanna dell'imputato al risarcimento o alle restituzioni e, comunque, nei casi in cui la sentenza sia impugnata anche per gli interessi civili,

e al Procuratore Distrettuale o al Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, nel caso in cui vi siano beni in sequestro dei quali è stata disposta la confisca), la Corte di Cassazione e le Corti di appello si pronunciano sulla improcedibilità non oltre il sessantesimo giorno successivo al maturare dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione di cui all'art. 344-bis c.p.p.

2. Le modifiche nel tempo all'istituto della prescrizione (i regimi previgenti)

Per meglio valutare la portata delle novità previste e, soprattutto, il loro impatto sulle attività giurisdizionali e sull'organizzazione degli uffici è opportuno ricostruire nelle linee essenziali e per gli aspetti maggiormente rilevanti le modifiche al regime della prescrizione che si sono succedute nel tempo.

2.1 La prescrizione secondo il Codice Rocco

L'art. 157 c.p., nella sua originaria formulazione, prevedeva tempi di prescrizione c.d. "a scaglioni", in quanto parametrati alle pene previste per i singoli reati, e decrescenti in senso proporzionale alla minore della gravità degli stessi.

Per determinare il tempo necessario a prescrivere si aveva riguardo al massimo della pena stabilita dalla legge per il reato, consumato o tentato, tenuto conto dell'aumento massimo di pena stabilito per le circostanze aggravanti e della diminuzione minima stabilita per le circostanze attenuanti.

Nel caso di concorso di circostanze aggravanti e di circostanze attenuanti trovavano applicazione le disposizioni dell'art. 69 c.p., in tema di comparazione tra circostanze.

Quanto alla decorrenza del termine della prescrizione, l'originario art. 158 c.p. prevedeva che lo stesso decorresse per il reato consumato dal giorno della consumazione; per il reato tentato dal giorno in cui era cessata l'attività del colpevole; per il reato permanente o continuato, dal giorno in cui cessava la permanenza o la continuazione. Nel caso in cui la punibilità fosse dipesa dal verificarsi di una determinata condizione, il termine della prescrizione decorreva dal giorno in cui la stessa si era verificata, ad eccezione dei reati punibili a querela, istanza o richiesta, rispetto ai quali, invece, il termine della prescrizione decorreva in ogni caso dal giorno del commesso reato.

Quanto alla sospensione del corso della prescrizione, l'art. 159 c.p. prevedeva che essa operasse per i soli casi di autorizzazione a procedere, o di questione deferita ad altro giudizio, e in ogni caso in cui la sospensione del procedimento penale fosse imposta da particolari

disposizioni di legge. La prescrizione riprendeva poi il suo corso dal giorno della cessazione della causa della sospensione.

L'art. 160 c.p., dedicato all'interruzione della prescrizione, prevedeva che la stessa operasse solo a seguito dell'intervento della sentenza di condanna o del decreto di condanna, del mandato o ordine di cattura o di arresto, di comparizione o di accompagnamento, dell'interrogatorio reso dinanzi l'Autorità giudiziaria, della sentenza di rinvio a giudizio e del decreto di citazione per il giudizio.

Il d.lgs. n. 271/89 ha, poi, modificato il secondo comma dell'art. 160 c.p., collegando l'interruzione della prescrizione a una molteplicità di atti corrispondenti a particolari scansioni del procedimento penale.

2.2 La prescrizione dopo la l.n. 251/05

La legge n. 251/05, c.d. legge *ex Cirielli*, ha modificato significativamente l'istituto della prescrizione.

La principale novità è consistita nell'eliminazione del sistema di prescrizione c.d. "*a scaglioni*" e nell'introduzione del criterio per cui la prescrizione estingue il reato, decorso un tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge per ciascuna fattispecie e, comunque, un tempo non inferiore a sei anni in caso di delitto e a quattro anni in caso di contravvenzione, ancorché puniti con la sola pena pecuniaria, senza computare la diminuzione per le circostanze attenuanti e l'aumento per le circostanze aggravanti, fatta eccezione per quelle per le quali la legge stabiliva una pena di specie diversa da quella ordinaria e per quelle a effetto speciale, tenendo conto, in tal caso, dell'aumento massimo di pena previsto per l'aggravante, senza far luogo al bilanciamento, ai sensi dell'art. 69 c.p.

Modifiche venivano apportate anche all'ultimo comma dell'art. 157 c.p., prevedendo che "*i termini di cui ai commi che precedono sono raddoppiati per i reati di cui agli articoli 449 e 589, secondo e terzo comma, nonché per i reati di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale. La prescrizione è sempre espressamente rinunciabile dall'imputato. La prescrizione non estingue i reati per i quali la legge prevede la pena dell'ergastolo, anche come effetto dell'applicazione di circostanze aggravanti*".

Ancora veniva novellato l'art. 159 c.p., prevedendo che il corso della prescrizione rimanesse sospeso in ogni caso di sospensione del procedimento o del processo penale o dei termini di custodia cautelare imposta da una particolare disposizione di legge e nei casi di: 1) autorizzazione a procedere; 2) deferimento della questione ad altro giudizio; 3) sospensione

del procedimento o del processo penale per ragioni di impedimento delle parti e dei difensori ovvero su richiesta dell'imputato o del suo difensore.

Quanto all'interruzione della prescrizione, novellando l'art. 161 c.p., veniva previsto: *“salvo che si proceda per i reati di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale, in nessun caso l'interruzione della prescrizione può comportare l'aumento di più di un quarto del tempo necessario a prescrivere, della metà nei casi di cui all'articolo 99, secondo comma, di due terzi nel caso di cui all'articolo 99, quarto comma, e del doppio nei casi di cui agli articoli 102, 103 e 105”*.

Con l'art. 10, l.n. 251/05, veniva introdotta una disciplina transitoria per stabilire l'inapplicabilità delle norme sulla prescrizione ai procedimenti e ai processi in corso al momento dell'entrata in vigore della novella, se i nuovi termini fossero risultati più lunghi di quelli previgenti e, al contrario, se fossero risultati più favorevoli, la loro applicabilità ai procedimenti e ai processi pendenti, con esclusione dei processi di primo grado per i quali vi era già stata l'apertura del dibattimento e dei processi pendenti in appello o in Cassazione.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 393/06, ha dichiarato incostituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., la suindicata disciplina transitoria riguardante i giudizi di primo grado, ritenendo irragionevole il criterio relativo all'espletamento dell'incombente ex art. 492 c.p.p. (formalità di apertura del dibattimento) per derogare al principio della retroattività della legge penale più mite.

In conseguenza dell'applicazione retroattiva della più favorevole disciplina della prescrizione, numerosi processi penali pendenti in primo grado si sono conclusi con una sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato.

2.3 La prescrizione dopo la l. n. 103/17

L'intervento attuato con la l.n. 103/17, nota come riforma Orlando, è stato ispirato dall'intento di rimediare alla grave situazione di criticità venuta a determinarsi per il crescente numero dei procedimenti conclusi con sentenza di prescrizione, anche in ragione delle modifiche del 2005 che, abbreviando i termini di prescrizione, avevano finito per incrementarne l'incidenza in un sistema giudiziario sovraccarico.

In ragione di questo, allo Stato italiano vennero rivolte numerose raccomandazioni da parte del *Working Group on Bribery* dell'Ocse, del GRECO, del Consiglio d'Europa e della stessa Unione europea per il tramite della Commissione europea, volte a sollecitare una modifica del regime della prescrizione, con particolare riferimento ai reati contro la pubblica amministrazione.

Ne è seguito un lungo dibattito parlamentare che ha, infine, condotto all'approvazione della legge n. 103/2017.

Con quest'ultimo intervento normativo il legislatore:

- ha interpolato l'art. 158 c.p., stabilendo che, per una serie di delitti (quelli previsti dall'art. 392, comma 2-bis, c.p.p.), ove commessi in danno del minore, il termine di prescrizione decorresse dal compimento del diciottesimo anno di età della vittima, salvo che l'azione penale fosse stata esercitata in precedenza, nel qual caso il termine di prescrizione sarebbe decorso dall'acquisizione della notizia di reato;
- ha optato per la modifica del regime della interruzione della prescrizione per determinati reati considerati di particolare allarme sociale, prevedendo all'art. 161 c.p. che, per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione (artt. 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321 e 322-bis c.p.) e per il delitto di cui all'art. 640-bis c.p., l'interruzione comportasse un aumento massimo del termine di prescrizione della metà e non di un quarto.

Allo scopo di ridurre l'incidenza della prescrizione nei giudizi di impugnazione, intervenendo sull'art. 159 c.p., ha poi stabilito la sospensione del corso della prescrizione:

- dal deposito della motivazione della sentenza di condanna di primo grado, anche se emessa in sede di rinvio, sino alla pronuncia del dispositivo della sentenza che definisce il grado successivo di giudizio, per un tempo comunque non superiore a un anno e sei mesi;
- dal deposito della motivazione della sentenza di condanna di secondo grado, anche se emessa in sede di rinvio, sino alla pronuncia del dispositivo della sentenza definitiva, per un tempo comunque non superiore a un anno e sei mesi.

L'art. 159 c.p., così modificato, prevedeva altresì che, nel caso in cui nel grado successivo l'imputato fosse stato prosciolto o la sentenza annullata nella parte contenente l'accertamento della responsabilità dell'imputato ovvero fosse stata dichiarata nulla *“ai sensi dell'articolo 604, commi 1, 4 e 5-bis, del codice di procedura penale”*, non si sarebbe tenuto conto della sospensione disposta ai fini del computo del termine di prescrizione .

2.4 La prescrizione dopo la l. n. 3/19

La legge n. 3/19, c.d. “Spazzacorrotti”, ha modificato nuovamente la disciplina della prescrizione del reato.

La modifica più rilevante ha riguardato l'art. 159 c.p.

La novella, infatti, ha abrogato le modifiche ad esso apportate dalla l.n. 103/17, e in particolare le ipotesi di sospensione del corso della prescrizione nei giudizi di impugnazione, e ha disposto che, in aggiunta ai casi previsti al comma 1, il corso della prescrizione rimanesse sospeso a seguito della pronuncia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna, fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna, così bloccandone definitivamente il corso nei giudizi di impugnazione e introducendo una ipotesi di sospensione *sine die*.

Per esigenze di coordinamento con il novellato secondo comma dell'art. 159 c.p., è stato poi abrogato il primo comma dell'art. 160 c.p., che individuava come cause di interruzione del corso della prescrizione la pronuncia della sentenza di condanna e il decreto penale di condanna.

L'entrata in vigore della nuova disciplina veniva fissata alla data dell'1.1.20.

3. L'attuale disciplina

Con la l.n. 134/21 (e, per aspetti più limitati, con il d.lgs. n. 150/22), la disciplina della prescrizione è stata nuovamente riformata.

Schematicamente, con tale intervento normativo, il c.d. blocco della prescrizione con la sentenza di primo grado è stato mantenuto, ma, per un più corretto inquadramento sistematico di tale previsione, è stato abrogato il comma 2 dell'art. 159 c.p., che riconnetteva alla pronuncia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna effetti sospensivi *sine die*, ed è stato introdotto l'art. 161-bis c.p., in base al quale il corso della prescrizione del reato cessa definitivamente con la pronuncia della sentenza di primo grado.

Il decreto penale di condanna è stato, invece, incluso tra gli atti interruttivi della prescrizione di cui all'art. 160 c.p..

Secondo l'assetto normativo vigente, la prescrizione è, dunque, soggetta a **sospensione, interruzione e cessazione**.

Le ipotesi di **sospensione** della prescrizione sono indicate all'art. 159 c.p..

In base ad esso la prescrizione è sospesa in ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale o dei termini di custodia cautelare (art. 304 c.p.p.) sia imposta da una particolare disposizione di legge, oltre che nei casi di:

- autorizzazione a procedere, dalla data del provvedimento con cui il pubblico ministero presenta la richiesta sino al giorno in cui l'autorità competente la accoglie;

- deferimento della questione ad altro giudizio, sino al giorno in cui viene decisa la questione;
- sospensione del procedimento o del processo penale per ragioni di impedimento delle parti e dei difensori ovvero su richiesta dell'imputato o del suo difensore;
- pronuncia della sentenza di cui all'art. 420-*quater* c.p.p.;
- rogatorie all'estero, dalla data del provvedimento che dispone una rogatoria sino al giorno in cui l'autorità richiedente riceve la documentazione richiesta, o comunque decorsi sei mesi dal provvedimento che dispone la rogatoria.

Dal giorno in cui cessa la causa della sospensione la prescrizione riprende il suo corso.

Quando è pronunciata sentenza ai sensi dell'art. 420-*quater* c.p.p. (sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del procedimento da parte dell'imputato) il corso della prescrizione rimane sospeso sino al momento in cui è rintracciata la persona nei cui confronti è stata pronunciata, ma in ogni caso non può essere superato il doppio dei termini di prescrizione di cui all'art. 157 c.p.

Le ipotesi di **interruzione** della prescrizione sono indicate all'art. 160 c.p., a mente del quale interrompono la prescrizione l'ordinanza che applica le misure cautelari personali e quella di convalida del fermo o dell'arresto, l'interrogatorio reso davanti al pubblico ministero o alla polizia giudiziaria, su delega del pubblico ministero, o al giudice, l'invito a presentarsi al pubblico ministero per rendere l'interrogatorio, il provvedimento del giudice di fissazione dell'udienza in camera di consiglio per la decisione sulla richiesta di archiviazione, la richiesta di rinvio a giudizio, il decreto di fissazione della udienza preliminare, l'ordinanza che dispone il giudizio abbreviato, il decreto di fissazione della udienza per la decisione sulla richiesta di applicazione della pena, la presentazione o la citazione per il giudizio direttissimo, il decreto che dispone il giudizio immediato, il decreto che dispone il giudizio, il decreto di citazione a giudizio e il decreto di condanna.

La prescrizione interrotta comincia nuovamente a decorrere dal giorno dell'interruzione.

Se più sono gli atti interruttivi, la prescrizione decorre dall'ultimo di essi e, salvo che si proceda per i reati di cui all'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p., in nessun caso i termini stabiliti nell'art. 157 c.p. possono essere prolungati oltre i limiti di cui all'art. 161, comma 2, c.p.

In base a quest'ultima disposizione, fatta eccezione per i reati di cui all'art. 51, comma 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p., l'aumento non può superare un quarto del tempo necessario a prescrivere, la metà per i reati di cui agli articoli 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321, 322-*bis* (limitatamente ai delitti richiamati nello stesso comma 2 dell'art. 161 c.p.), 640-*bis* c.p., e

nei casi di cui all'art. 99, comma 2, c.p., due terzi nel caso di cui all'art. 99, comma 4, c.p., il doppio nei casi di cui agli articoli 102, 103, 105 c.p.

La **cessazione** del corso della prescrizione è prevista all'art. 161-*bis* c.p., in base al quale il corso della prescrizione cessa definitivamente con la pronunzia della sentenza di primo grado. Nondimeno, nel caso di annullamento che comporti la regressione del procedimento al primo grado o a una fase anteriore, la prescrizione riprende il suo corso dalla data della pronunzia definitiva di annullamento.

Sul piano della modifiche processuali la l.n. 134/21 ha introdotto nel codice di procedura penale l'art. 344-*bis* che prevede l'istituto dell'improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione, strettamente collegato all'arresto del corso della prescrizione con la sentenza di primo grado.

Il legislatore, infatti, ritenendo una priorità assoluta ridurre i tempi di definizione dei giudizi e allinearli agli standard europei, anche a "tutela del diritto fondamentale alla ragionevole durata del processo", ha previsto una causa di improcedibilità dell'azione penale quando siano superati, nel giudizio di appello, due anni e, in quello di legittimità, un anno.

Più nello specifico, l'art. 344-*bis* c.p.p. dispone che, per i soli procedimenti che hanno ad oggetto reati commessi a far data dall'1.1.20, ed esclusi i procedimenti aventi ad oggetto reati puniti con la pena dell'ergastolo, anche come effetto dell'applicazione di circostanze aggravanti, la mancata definizione del giudizio di appello nel termine di due anni e di quello di legittimità entro un anno è causa di improcedibilità dell'azione penale.

Tali termini – decorrenti dal novantesimo giorno successivo alla scadenza del termine per il deposito della motivazione indicato all'art. 544 c.p.p., eventualmente prorogato, ai sensi del comma 4 dell'art. 154, disp. att. c.p.p. – possono essere prorogati per un periodo non superiore a un anno nel giudizio di appello e a sei mesi nel giudizio di cassazione quando i procedimenti sono particolarmente complessi.

Ulteriori proroghe, per la durata e per i motivi indicati, possono essere disposte quando si procede per i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci anni, per i delitti di cui agli articoli 270, comma 3, 306, comma 2, 416-*bis*, 416-*ter*, 609-*bis*, nelle ipotesi aggravate di cui all'art. 609-*ter*, 609-*quater* e 609-*octies* c.p., nonché per i delitti aggravati ai sensi dell'art. 416-*bis*.1, comma 1, c.p. e per il delitto di cui all'art. 74, d.P.R. n. 309/90,

Nondimeno, quando si procede per i delitti aggravati ai sensi dell'art. 416-bis.1, comma 1, c.p., i periodi di proroga non possono superare complessivamente tre anni nel giudizio di appello e un anno e sei mesi nel giudizio di cassazione.

L'ordinanza che dispone la proroga è impugnabile in cassazione dall'imputato e dal suo difensore, entro cinque giorni dalla sua lettura o, in mancanza, dalla notificazione, senza che tale ricorso abbia effetto sospensivo.

La Cassazione decide sull'impugnazione in camera di consiglio (ai sensi dell'art. 611 c.p.p.) entro trenta giorni dalla ricezione degli atti e, ove l'impugnazione sia rigettata o dichiarata inammissibile, la questione non può essere riproposta con l'impugnazione della sentenza.

I termini di durata dei giudizi di impugnazione sono sospesi con effetto per tutti gli imputati nei cui confronti si procede nei casi in cui è sospeso il corso della prescrizione, ai sensi dell'art. 159, comma 1 c.p., e, nel giudizio di appello, nel tempo occorrente per la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale, ma il periodo di sospensione tra un'udienza e quella successiva non può comunque superare sessanta giorni.

Un'ulteriore ipotesi di sospensione dei termini è prevista per il caso in cui occorra procedere a nuove ricerche dell'imputato, ai sensi dell'art. 159 c.p.p. o 598-ter, comma 2, c.p.p., per la notificazione del decreto di citazione per il giudizio di appello o degli avvisi di cui all'art. 613, comma 4, c.p.p.

La sospensione opera per tutti gli imputati nei cui confronti si procede, ma solo con riferimento al periodo intercorrente tra la data in cui l'autorità giudiziaria dispone nuove ricerche e quella in cui la notificazione è effettuata.

L'improcedibilità è rinunciabile dall'imputato che può chiedere la prosecuzione del processo.

Le disposizioni in tema di durata dei giudizi di impugnazione, in grado di appello e in Cassazione (comma 1), di proroga dei termini (commi 4 e 5), di sospensione (comma 6), di rinuncia alla improcedibilità (comma 7) sono applicabili anche nel giudizio conseguente all'annullamento della sentenza con rinvio al giudice competente per l'appello.

In questo caso il termine di durata decorre dal novantesimo giorno successivo alla scadenza del termine per il deposito della motivazione previsto dell'art. 617 c.p.p.

Fermo restando che l'istituto dell'improcedibilità è applicabile solo ai procedimenti aventi ad oggetto reati commessi a far data dall'1.1.20, è stato poi introdotto un regime transitorio (art. 2, commi 4 e 5, l.n. 134/21) per prevedere che:

- i termini ordinari di durata dei giudizi di impugnazione valgono per procedimenti i cui atti risultino già trasmessi alla Corte di appello e alla Corte di Cassazione alla data di entrata in vigore della legge e che il termine di due anni e di un anno (rispettivamente, per il giudizio di appello o di cassazione) decorre da tale ultima data;
- il termine di durata del giudizio di appello è di tre anni e di un anno e sei mesi per il giudizio di cassazione per i procedimenti nei quali l'impugnazione è proposta entro il 31.12.24.

Identici sono i termini nei giudizi conseguenti ad annullamento con rinvio pronunciati prima del 31.12.24 e, in tal caso, se più sono le impugnazioni, si fa riferimento a quella proposta per primo.

4. Le principali novità della proposta di legge e le finalità della riforma

Alla luce della ricognizione svolta, appare evidente come le modifiche che il legislatore si propone di apportare all'assetto normativo vigente con il disegno di legge in commento siano rilevanti.

Ricomponendo in un quadro più organico e sintetico quelle più significative, si ha che, per effetto dell'abrogazione dell'art. 161-*bis* c.p. e della modifica dell'art. 160 c.p., viene meno il c.d. blocco del corso della prescrizione, attualmente determinato dalla sentenza di primo grado, e la sola sentenza di condanna ha efficacia interruttiva della prescrizione.

La prescrizione viene, pertanto, reintrodotta nei giudizi di impugnazione.

L'istituto dell'improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione di cui all'art. 344-*bis* c.p.p. è abrogato; simmetricamente si introduce nel codice penale dell'art. 159-*bis*, che prevede la sospensione del corso della prescrizione nella fase delle impugnazioni se il giudizio di primo grado si conclude con una sentenza di condanna e quello di secondo grado con sentenza di condanna che conferma la condanna di primo grado.

La sospensione è della durata di due anni a seguito della sentenza di condanna di primo grado e di un anno a seguito della sentenza di appello che conferma la condanna di primo grado; essa decorre dalla scadenza del termine previsto dall'art. 544 c.p.p. per il deposito della motivazione e, se nel corso della stessa sopravviene un'altra causa di sospensione prevista dall'art. 159, la sua durata è aumentata del tempo corrispondente al termine di sospensione per essa previsto.

Tale sospensione è sottoposta a condizione.

Ed infatti, la prescrizione riprende il suo corso e il periodo di sospensione è computato ai fini della determinazione del tempo necessario a prescrivere se:

- la pubblicazione della sentenza di appello o della sentenza della Corte di Cassazione interviene dopo la scadenza del rispettivo termine di sospensione;
- nel grado di giudizio in cui ha operato la sospensione o in quello successivo, l'imputato è prosciolto o la sentenza di condanna è annullata nella parte relativa all'accertamento della responsabilità;
- sono accertate le nullità indicate nell'articolo 604, commi 1, 4 e *5-bis*, c.p.p., anche ai sensi dell'art. 623, comma 1, lett. b) e *b-bis*), c.p.p.

Tali disposizioni si applicano anche nel giudizio conseguente all'annullamento della sentenza con rinvio al giudice competente per l'appello.

La descritta disciplina, come desumibile anche dai lavori parlamentari, ha recepito parte dei contenuti di una delle proposte di modifica della prescrizione formulate dalla Commissione Lattanzi e alcune previsioni della legge c.d. Orlando.

In particolare, dalla proposta della relazione Lattanzi è stata mutuata la durata della sospensione nei due diversi gradi (appello e giudizio di legittimità), l'operatività della sospensione per il giudizio di legittimità solo nel caso che la condanna in appello confermi quella di primo grado e, soprattutto, la previsione secondo cui la durata della sospensione è computata ai fini della determinazione del tempo necessario a prescrivere e la prescrizione riprende il suo corso, nel caso in cui la pubblicazione della sentenza avvenga dopo che i termini di sospensione previsti nelle due fasi giungano a scadenza.

Dalla legge c.d. Orlando (n. 103/17) – che non contemplava tale ultima condizione, faceva operare la sospensione della prescrizione anche nel caso in cui la sentenza di condanna in secondo grado fosse stata adottata in riforma della sentenza di assoluzione di primo grado, prevedeva termini più brevi di sospensione per il giudizio di appello e più lunghi per il giudizio di legittimità – sono state, invece, mutate le ulteriori ipotesi in cui la durata della sospensione è computata ai fini della determinazione del tempo necessario a prescrivere e la prescrizione riprende il suo corso, costituite, in particolare, dal proscioglimento dell'imputato ovvero dall'annullamento della sentenza di condanna nella parte relativa all'accertamento della responsabilità o dalla declaratoria di nullità della sentenza ai sensi dell'art. 604, commi 1, 4 e *5-bis*, c.p.p.

Dai lavori parlamentari e, in particolare, dal resoconto stenografico n. 186 della Camera dei Deputati relativo alla seduta del 6.11.23 si trae che il legislatore, con la novella, ha inteso

diversamente bilanciare “il principio costituzionale della ragionevole durata dei processi con il dovere dello Stato di addivenire a una pronuncia definitiva rispetto a una contestazione che viene mossa a un imputato”.

A questo fine, si intende abrogare l’istituto dell’improcedibilità per superamento dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione, sia per la radicalità degli effetti che, in base ad esso, produce il decorso del tempo, sia per la contraddittorietà, sul piano teorico, di una improcedibilità dell’azione penale collegata al decorso del tempo a fronte di un reato non prescritto; al contempo, con l’introduzione dell’art. 159-bis c.p.p., si intende restituire ai giudici dell’impugnazione un tempo adeguato per concludere il giudizio nel merito, così riducendo il rischio di un’eccessiva contrazione delle attività processuali determinata dall’esigenza di evitare la declaratoria di improcedibilità dell’azione penale.

5. Le valutazioni in ordine all’intervento normativo

L’intervento normativo in commento, riguardando istituti, sostanziali e processuali (rispettivamente, la prescrizione e l’improcedibilità dell’azione penale per superamento dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione) incidenti sui tempi di definizione dei procedimenti e dei giudizi, ha oggettive ricadute sulle attività giurisdizionali, la cui organizzazione deve essere improntata al contemperamento di plurime esigenze: l’abbreviazione dei tempi di durata dei processi (e dei procedimenti), nel rispetto delle garanzie difensive; la riduzione dell’incidenza della prescrizione sulla sorte dei processi (e dei procedimenti); lo smaltimento dell’arretrato.

Ed invero, per la considerevole incidenza della prescrizione sui giudizi, lo Stato italiano è stato destinatario di condanne e rilievi da parte della Corte EDU, della Corte di Giustizia e di altri organismi sovranazionali, sul presupposto che il mancato accertamento dei fatti e delle eventuali responsabilità costituisce un esito del giudizio non “fisiologico”, che rende non effettiva la tutela dei beni giuridici, compresi i diritti, fondamentali, oggetto delle disposizioni penali¹

I tempi medi di durata dei processi, oltre che di molto superiori allo standard europeo, in molti casi hanno dato luogo a condanne dello Stato italiano per l’ingiustificato sfioramento dei termini previsti dalla c.d. legge Pinto. Inoltre, come affermato dalla Corte di Strasburgo con la

¹ Cfr., tra le altre, Corte EDU, Sez. II, 29 marzo 2011, Alikaj c. Italia; Corte EDU, Sez. II, 1° luglio 2014, Saba c. Italia; Corte EDU, Sez. IV, 7 aprile 2015, Cestaro c. Italia; Corte di Giustizia dell’UE (caso Taricco); rilievi da parte del Comitato dei Ministri dell’UE, per non avere l’Italia previsto l’imprescrittibilità del reato di tortura; da parte del GRECO (*Group of states against corruption*, istituito nell’ambito del Consiglio d’Europa) e del WGB, costituito nell’ambito dell’OCSE, per la non incisività, a fronte della rilevante incidenza della prescrizione, dell’azione di contrasto alla corruzione.

sentenza Scordino c. Italia, C. Eur., 29.3.06, l'art. 6 § 1 della CEDU obbliga in primo luogo gli Stati membri a organizzare il loro sistema giudiziario in modo che i processi siano definiti in termini ragionevoli, nell'interesse di tutte le parti processuali.

Il conseguimento di tali obiettivi, costituente una costante dell'organizzazione degli uffici giudiziari nel settore penale, in speciale modo nel contesto attuale, rappresenta un'assoluta priorità.

All'esigenza di dare attuazione al principio – costituzionale (art. 111 Cost.) e convenzionale (art. 6 CEDU) – del giusto processo, assicurandone la ragionevole durata, e di completare l'accertamento di merito prima che maturi la prescrizione, si sono, infatti, aggiunti gli impegni concordati con l'Europa nell'ambito dell'attuazione del PNNR, il cui *target*, per il settore penale, prevede, entro il 2026, la riduzione del 25%, rispetto al 2019, del complessivo *disposition time* (d'ora in avanti DT), costituente un indicatore utilizzato a livello europeo, che fornisce una stima del tempo medio atteso di definizione dei procedimenti, mettendo a confronto il numero dei pendenti alla fine del periodo di riferimento con il flusso dei definiti nel periodo.

Nel quadro descritto, occorre allora valutare l'impatto sulle attività giurisdizionali determinato dall'eventuale entrata in vigore della novella, senza trascurare che questa interviene a modificare la disciplina della prescrizione più volte innovata negli ultimi sei anni, la quale, per gli aspetti di diritto intertemporale, è governata dalle regole di cui all'art. 2, comma 4, c.p., di complessa applicazione.

Nell'ambito della proficua e leale collaborazione istituzionale, cui è funzionale il ruolo consultivo che, con l'art. 10, l.n. 195/58, è stato riconosciuto al Consiglio, appare allora opportuno segnalare al Legislatore gli aspetti dell'intervento normativo suscettibili di maggiore impatto sulle attività giurisdizionali e sull'organizzazione del lavoro giudiziario, muovendo dall'esame del testo normativo, per indicare i punti in cui esso potrebbe dar luogo a dubbi interpretativi allo scopo di evitare che, in sede applicativa, siano adottate soluzioni ermeneutiche difformi, con negative ricadute sul piano della omogeneità, della prevedibilità e della stabilità delle decisioni.

5.1 La formulazione dell'art. 159-bis c.p.

Nella nuova disciplina della prescrizione che si intende introdurre, come affermato anche nel corso dei lavori parlamentari, è centrale l'art. 159-bis c.p.

La formulazione di tale disposizione non è chiara con riferimento ad alcuni aspetti.

Una prima incertezza interpretativa si pone in merito al momento dal quale decorre il periodo di sospensione.

Esso è stato individuato dal comma 2 dell'art. 159-bis c.p. nella scadenza dei termini di cui all'art. 544 c.p.p. per il deposito della motivazione. Tuttavia, a norma dell'art. 154, comma 4-bis, disp. att. c.p.p., il giudice, ove si assegni un termine per deposito delle motivazioni maggiore di quello ordinario (quindici giorni), può chiederne motivata proroga, per una sola volta e per un periodo massimo di novanta giorni, eventualmente autorizzata dal Presidente del Tribunale o della Corte d'appello (nel caso di giudizio di secondo grado) con provvedimento comunicato al Consiglio superiore della magistratura.

Ebbene, nel testo dell'art. 159-bis c.p., l'art. 154, comma 4-bis, disp. att. c.p.p. non è richiamato, sicché potrebbe risultare dubbio se, ai fini della decorrenza del periodo di sospensione, debba tenersi conto anche dell'eventuale proroga del termine disposta ai sensi della citata disposizione.

Al fine di evitare incertezze interpretative con riferimento al *dies a quo* di decorrenza della sospensione della prescrizione, sarebbe auspicabile che il Legislatore precisasse se debba tenersi conto anche dell'eventuale proroga del termine per il deposito della motivazione.

Foriero di incertezze interpretative potrebbe risultare anche il riferimento alla pubblicazione della sentenza, come momento ultimo rispetto al quale va valutato il rispetto del termine di durata della sospensione, il cui superamento implica la nuova decorrenza della prescrizione e il recupero del periodo di sospensione ai fini del computo del relativo termine.

Alla pubblicazione della sentenza è dedicato l'art. 545, comma 1, c.p.p., intitolato "*pubblicazione della sentenza*" (applicabile anche ai giudizi di appello, alla stregua dell'art. 598 c.p.p.), nonché, per il giudizio di legittimità, l'art. 615 c.p.p., intitolato "*deliberazione e pubblicazione*".

In entrambe le disposizioni è previsto che la sentenza è pubblicata in udienza, con la lettura del dispositivo e della motivazione ove questa sia contestuale.

Nei casi in cui la motivazione sia redatta successivamente, la sentenza è depositata in cancelleria, e, nei casi, previsti, è notificata alle parti.

In considerazione della rilevanza che, ai fini dell'effettiva operatività della sospensione della prescrizione, assume il momento della pubblicazione della sentenza sarebbe auspicabile che il legislatore precisasse se occorra aver riguardo alla lettura del dispositivo o a quello in cui sono depositate le motivazioni.

Le incertezze in ordine al significato da attribuire alla nozione di pubblicazione riverberano anche sulle modalità con le quali opera il complessivo meccanismo della sospensione.

Ed infatti, se la pubblicazione della sentenza fosse coincidente con il momento in cui si dà lettura del dispositivo, ove quest'ultima intervenga nei due anni o un anno, il termine deve ritenersi osservato.

Nondimeno, in questa ipotesi – ed escluso il caso, ricompreso nell'art. 159, comma 1, c.p., primo periodo, in cui, ai sensi dell'art. 304, comma 1, lett. c), c.p.p. sono sospesi i termini di custodia cautelare durante la pendenza dei termini previsti dall'art. 544, commi 2 e 3, c.p.p. – rimane incerto se il periodo che trascorre dalla lettura del dispositivo sino al deposito delle motivazioni della sentenza debba essere computato ai fini della prescrizione: stando alla lettera dell'art. 159-bis, comma 4, c.p.p., la prescrizione riprende il suo corso solo se la pubblicazione della sentenza non sia intervenuta nei termini e l'ulteriore periodo di sospensione di un anno decorre automaticamente dallo spirare del termine di cui all'art. 544 c.p.p.

Nel diverso caso in cui, invece, la pubblicazione della sentenza fosse coincidente con il deposito delle motivazioni, si avrebbe che, ove queste siano depositate dopo due anni dal *dies a quo* di decorrenza della sospensione (la scadenza del termine di cui all'art. 544 c.p.p.), non solo il periodo di sospensione è computato ai fini della determinazione della prescrizione, ma la prescrizione riprende il suo corso (art. 159-bis, comma 4, c.p.).

Nondimeno, risulta distonico con tale soluzione il comma 2 dell'art. 159-bis c.p. che, come detto, sembra prevedere l'automatica decorrenza del nuovo termine di sospensione (un anno) alla scadenza del termine previsto dall'art. 544 c.p.p., indipendentemente dal fatto che questo sia o meno rispettato.

Problematicità si prospettano, infine, in relazione all'applicazione di tali disposizioni ai giudizi di competenza del giudice di pace, nei quali l'appello è trattato dal Tribunale in composizione monocratica, la cui decisione è ricorribile in Cassazione solo per i motivi di cui all'art. 606, comma 1, lett. a), c.p.p. (artt. 39 e 40, d.lgs. n. 274/00).

Posto che il regime della prescrizione si applica, anche per la parte relativa alle cause di sospensione e di interruzione, ai reati di competenza del giudice di pace, deve, nondimeno, rilevarsi come all'art. 159-bis c.p., quale *dies a quo* di decorrenza del termine di sospensione, sia richiamato solo l'art. 544 c.p.p., che, secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, non è applicabile ai procedimenti di competenza del giudice di

pace, nei quali il deposito della motivazione della sentenza è regolato esclusivamente dall'art. 32, comma 4, d.lgs. n. 274/00.

Anche in relazione a tale profilo sarebbe, pertanto, auspicabile una più chiara formulazione della disposizione.

5.2 L'incidenza delle modifiche sui tempi di prescrizione dei reati

La Corte Costituzionale ha costantemente affermato che, con riferimento alla determinazione del tempo necessario a prescrivere i reati, il Legislatore è titolare di un'ampia discrezionalità, censurabile solo in caso di manifesta irragionevolezza o sproporzione rispetto alla gravità del reato.

Nel rispetto dell'ampia discrezionalità del Legislatore, e al solo fine di valutare l'impatto delle modifiche oggetto dell'intervento normativo sui prevedibili tempi di estinzione dei reati per prescrizione, occorre rilevare come, sulla base della disciplina delineata, l'abrogazione dell'art. 161-*bis* c.p. e l'inclusione solo della sentenza di condanna tra gli atti interruttivi della prescrizione, sul piano di una valutazione astratta, potrebbe implicare un'incidenza maggiore, rispetto al sistema attuale, della causa estintiva nei procedimenti aventi ad oggetto reati puniti con pene edittali non elevate e per i quali valgono i termini di prescrizione – ordinaria e massima – più brevi, indicati negli artt. 157, comma 1, ultimo periodo, e 161, comma 2, c.p. E ciò soprattutto ove il giudizio di primo grado si concluda con sentenza di assoluzione, non operando in tal caso la sospensione prevista all'art. 159-*bis* c.p., quand'anche la sentenza di secondo grado fosse di condanna.

Nondimeno, per i reati puniti con pene lievi, la minor durata del tempo necessario al maturare della causa estintiva è, per così dire, compensata dalla modesta complessità che, di norma, caratterizza i relativi procedimenti, la cui definizione generalmente non richiede tempi lunghi.

Rispetto a reati puniti con pene edittali più severe nel massimo, il rischio di estinzione, invece, decresce, sino a divenire eccezionale quando tali limiti edittali si attestino su elevatissimi valori.

Sempre sul piano di un'astratta valutazione, l'allungamento della prescrizione conseguente alla sua sospensione nella ricorrenza delle condizioni di cui all'art. 159-*bis* c.p. potrà risultare effettivamente utile ad evitarla nei procedimenti aventi ad oggetto reati soggetti a prescrizione più breve.

Nei procedimenti aventi ad oggetto reati puniti con pene edittali elevate, anche ove gli effetti sospensivi venissero meno per una delle cause previste dall'art. 159-bis c.p., comunque, il rischio di prescrizione sarebbe più contenuto.

5.3 L'incidenza delle modifiche sulla durata dei giudizi

La prescrizione e la ragionevole durata del processo, sul piano teorico, rispondono a finalità diverse.

La *ratio* della prescrizione, come affermato dalla Corte Costituzionale nella più recente sentenza n. 278/20, *“si collega preminentemente all'«interesse generale di non più perseguire i reati rispetto ai quali il lungo tempo decorso dopo la loro commissione abbia fatto venir meno, o notevolmente attenuato (...) l'allarme della coscienza comune» (sentenza n. 393 del 2006; in precedenza, sentenza n. 202 del 1971; ordinanza n. 337 del 1999). Si è fatto anche riferimento, talora, al “diritto all'oblio” (sentenze n. 115 del 2018, n. 24 del 2017, n. 45 del 2015, n. 143 del 2014 e n. 23 del 2013). Vi è, in sostanza, un «affievolimento progressivo dell'interesse della comunità alla punizione del comportamento penalmente illecito, valutato, quanto ai tempi necessari, dal legislatore, secondo scelte di politica criminale legate alla gravità dei reati» (sentenza n. 23 del 2013), sebbene il decorso del tempo non valga di per sé a stendere un velo di piena immunità sul fatto-reato”.*

L'affievolimento dell'interesse collettivo all'accertamento del reato e alla punizione del comportamento illecito sono, invece, aspetti estranei alla *ratio* sottesa al principio della ragionevole durata del processo, che impegna, infatti, il Legislatore ad adottare misure volte ad accelerarne il corso: a tutela del diritto di difesa; per l'usura delle fonti di prova che il decorso del tempo può provocare; a garanzia dell'effetto rieducativo della pena, che può risultare vanificato dall'esecuzione della stessa a distanza di molti anni dal fatto; in funzione, su un piano più generale, della complessiva efficienza del sistema giudiziario.

Come rilevato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 74/22, il principio della ragionevole durata dei processi, *“sancito all'unisono dall'art. 111, secondo comma, Cost. e dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU è messo a dura prova dalla realtà di un sistema giudiziario penale sovraccarico”*, non in grado, per questo, di fornire risposte di giustizia in tempi adeguati, così risultando pregiudicata *“la stessa effettività – per gli imputati e i condannati, per le vittime e per l'intera collettività – di tutte le restanti garanzie del giusto processo e del diritto di difesa”*.

Nella citata pronuncia, richiamando la sent. n. 260 del 2020, è stato poi rilevato come *“la nozione di ragionevole durata del processo (in particolare penale) sia sempre il frutto di*

un bilanciamento particolarmente delicato tra i molteplici – e tra loro configgenti – interessi pubblici e privati coinvolti dal processo medesimo, su uno sfondo fattuale caratterizzato da risorse umane e organizzative necessariamente limitato”, il che “impone una cautela speciale nell’esercizio del controllo, in base all’art. 111, secondo comma, Cost., della legittimità costituzionale delle scelte processuali compiute dal legislatore, al quale compete individuare le soluzioni più idonee a coniugare l’obiettivo di un processo in grado di raggiungere il suo scopo naturale [...], nel pieno rispetto delle garanzie della difesa, con l’esigenza pur essenziale di raggiungere tale obiettivo in un lasso di tempo non eccessivo”.

La prescrizione e il principio della ragionevole durata del processo, pur nelle loro diverse *rationes*, finiscono, dunque, con l’interferire, non potendo rimanere estraneo al bilanciamento dei valori di rango costituzionale cui è chiamato il Legislatore nel determinare la durata del tempo necessario a prescrivere, anche per effetto degli eventi sospesivi e interruttivi, la tutela del principio per cui la durata del processo non può essere irragionevole.

Della forte interazione di tali concorrenti esigenze e delle diverse modalità con le quali il Legislatore, nel tempo, ha ritenuto di bilanciarle sono, d’altra parte, espressione le modifiche in materia di prescrizione succedutesi negli ultimi anni.

Come visto sopra, la riforma Orlando (l.n. 103/17), nel confermare l’efficacia interruttiva della prescrizione della sola sentenza di condanna, in un contesto caratterizzato da un’elevata incidenza della prescrizione, aveva introdotto una speciale ipotesi di sospensione del suo corso nei giudizi di impugnazione, al fine di riconoscere ai giudici di appello e di legittimità un tempo maggiore per concludere il giudizio nel merito e così evitare la prescrizione del reato nelle fasi avanzate del procedimento penale a fronte di un accertamento di responsabilità in primo o in secondo grado.

A garanzia della ragionevole durata del processo, è stata predeterminata la durata di detta sospensione, facendola venir meno in caso di proscioglimento dell’imputato.

Successivamente, come parimenti visto, la riforma Bonafede (l.n. 3/19), con l’obiettivo di ridurre l’incidenza della prescrizione nei giudizi di impugnazione, era intervenuta in modo ancor più radicale, abrogando le disposizioni della legge Orlando e prevedendo, dopo la sentenza di primo grado o del decreto penale, la sospensione del corso della prescrizione sino alla data di esecutività della sentenza o del decreto penale.

La l.n. 134/21 ha confermato l’opzione della riforma Bonafede del c.d. blocco del corso della prescrizione limitatamente alla sentenza di primo grado, non anche per il decreto penale di condanna, che torna ad essere un mero atto interruttivo del corso della prescrizione.

Tuttavia, per evitare che l'imprescrittibilità dei reati, dopo tale fase, potesse determinare una stasi nei giudizi di impugnazione, a garanzia del principio della ragionevole durata del processo, ha introdotto, quale correttivo, l'istituto della improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione.

Come noto, all'introduzione di tale istituto è seguito un ampio dibattito nella comunità giuridica.

Anche il Consiglio superiore, nel parere reso, *ex art.* 10. l.n. 195/58, con delibera del 29.7.21, si è espresso in termini fortemente critici con riguardo a profili sistematici, processuali e pratici del nuovo istituto.

In relazione al primo profilo (quello sistematico) è stato evidenziato come l'istituto risultasse di dubbia compatibilità: con il principio di obbligatorietà dell'azione penale, operando la causa di improcedibilità, peraltro con effetti più radicali (anche in relazione alle statuizioni civili e alla sorte dei beni in sequestro e confiscati) dell'estinzione del reato per prescrizione, in costanza di una pretesa punitiva non incisa da quest'ultima; con il principio di uguaglianza, potendo tempi obiettivamente lunghi essere ritenuti ragionevoli e tempi estremamente brevi irragionevoli, così accordando in modo ingiustificato un differenziato grado di tutela al principio cui esso si ispira; con il principio di ragionevolezza, sia quanto all'esclusione dei reati puniti con la pena perpetua dall'ambito di applicabilità della previsione, sia quanto alle tipologie di procedimenti per cui è consentita la proroga del termine.

In relazione al secondo profilo (quello delle ricadute processuali) è stato osservato come, in costanza della pienezza della potestà punitiva dello Stato, uno sbarramento alla prosecuzione del processo, collegata al mero decorso del tempo di durata dei giudizi di impugnazione, e l'ulteriore effetto di un travolgimento delle decisioni già intervenute, implicasse una irragionevole rinuncia all'accertamento dei fatti e delle eventuali responsabilità, con pregiudizio dei diritti facenti capo alla vittima del reato, e spreco di attività processuali.

Su un piano più generale, è stata poi rilevata l'irrazionalità complessiva di un sistema che da un canto sterilizza il decorso della prescrizione con la pronuncia della sentenza di primo grado, allo scopo di non ostacolare l'accertamento del reato, dall'altro introduce un istituto processuale che, al superamento di predeterminati termini nei gradi successivi del giudizio, paralizza l'azione penale, con ricadute, sul piano della punibilità, ancor più radicali di quelle derivanti dall'estinzione del reato per prescrizione.

In ultimo, con riferimento al profilo pratico, è stato rilevato come l'innesto dell'istituto dell'improcedibilità in una realtà giudiziaria caratterizzata, quanto agli uffici di secondo grado, da un'elevatissima pendenza, in assenza della contestuale adozione di misure idonee a rimuovere, o quantomeno ad alleggerire, il carico giudiziario, prevedibilmente avrebbe condotto ad esiti di prescrizione per moltissimi reati commessi prima dell'1.1.20 e di inosservanza del termine di durata media nei processi relativi a reati commessi successivamente a tale data.

La disciplina prevista dall'art. 159-bis c.p. supera le principali criticità rilevate dal Consiglio nella citata delibera e realizza un più equilibrato bilanciamento dei valori sottesi all'istituto della prescrizione e al principio della ragionevole durata del processo.

L'improcedibilità per decorso dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione determina un radicale e inesorabile arresto del giudizio, che implica, peraltro, la prosecuzione dinanzi al giudice civile dell'azione risarcitoria, se vi è stata condanna anche generica dell'imputato alle restituzioni o al risarcimento del danno o comunque se la sentenza è stata impugnata anche per gli interessi civili (art. 578, comma 1-bis, c.p.p.), nonché la trasmissione degli atti al Procuratore Distrettuale o Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, ove nel giudizio vi siano beni in sequestro dei quali non è obbligatoria la confisca anche quando non sia stata pronunciata sentenza di condanna (art. 578-ter c.p.p.).

Diversamente, la pubblicazione della sentenza di secondo grado o di legittimità dopo che i termini di sospensione siano spirati non implica l'arresto del giudizio né l'automatica estinzione dei reati, ben potendo aversi, in specie quando essi siano puniti con pene edittali molto elevate, che, pur computando la durata della sospensione nel tempo necessario a prescrivere, che la prescrizione non sia maturata.

Inoltre, allorché l'estinzione del reato sia dichiarata dai giudici d'appello o della Corte di Cassazione, occorre che essi si pronuncino sull'impugnazione ai fini risarcitori, se nei confronti dell'imputato sia stata già pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato (art. 578 c.p.p.) e, previo accertamento della responsabilità dell'imputato, ai soli fini della confisca, quando questa sia stata ordinata ai sensi dell'art. 240-bis c.p., di altre disposizioni di legge o dell'art. 322-ter c.p.

A fronte di tali considerazioni, non può, tuttavia, essere pretermesso l'impatto che l'eventuale entrata in vigore della riforma avrebbe sulle attività giurisdizionali, sull'organizzazione degli uffici e, a cascata, sul conseguimento dell'obiettivo, concordato con la Commissione Europea, di ridurre entro il giugno 2026 la durata media del processo penale del 25% rispetto al 2019.

L'improcedibilità per il superamento dei termini di durata massima è vigente dal 19.10.21 e si applica solo ai procedimenti di impugnazione aventi ad oggetto reati commessi a far data dall'1.1.20.

Sino ad oggi il regime ordinario di durata dei giudizi di impugnazione (due anni e un anno, rispettivamente, per il giudizio di secondo grado e di legittimità) ha operato solo nei procedimenti aventi ad oggetto reati commessi a far data dall'1.1.20 e pervenuti alla Corte di appello o alla Corte di Cassazione alla data di entrata in vigore della l.n. 134/21, con decorrenza da quest'ultima data dei termini di definizione dei giudizi di impugnazione.

Per le impugnazioni che saranno proposte entro il 31.12.24, come pure nei giudizi conseguenti ad annullamento con rinvio pronunciato prima di tale data, si applica il regime transitorio, che prevede una diversa, e più lunga, durata dei relativi giudizi (tre anni per il giudizio di appello e un anno e sei mesi per quello di legittimità).

Al momento non risultano disponibili dati relativi all'incidenza della nuova causa di improcedibilità sui giudizi di impugnazione.

Sono, invece, noti, in quanto pubblicati nella Relazione sul monitoraggio statistico sugli indicatori PNRR aggiornata al I semestre 2023, predisposta dalla Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa istituita presso il Ministero della Giustizia, i dati relativi al DT (*disposition time*), vale a dire l'indicatore utilizzato a livello europeo, che, come detto, fornisce una stima del tempo medio atteso di definizione dei procedimenti.

A mente della citata relazione, *“per il settore penale, i dati del I semestre 2023 segnalano un netto miglioramento rispetto alla baseline 2019, con una variazione complessiva che supera quella richiesta dal target PNRR, in specie: disposition time totale -29,0%.*

La riduzione marcata del DT è osservabile in tutte le fasi del giudizio: -29,7% in Tribunale, -26,6% in Corte di appello e -39,1% in Corte di Cassazione.

Nell'ultimo anno (I semestre 2023 rispetto al I semestre 2022), la riduzione è stata rispettivamente del -22,7%, -12,6% e -28,2%, con una durata stimata totale inferiore ai 1.000 giorni”.

Risulta che la media nazionale dei tempi di definizione dei giudizi nel I semestre 2023 è stata di giorni 275 in Tribunale, 613 in Corte d'appello e 101 in Cassazione.

Nella relazione si dà atto ancora che *“la diminuzione del DT si è accompagnata alla riduzione delle pendenze, non soltanto rispetto alla baseline (-17,4%), ma anche rispetto al I semestre 2022 (-12,1%), beneficiando di un CR superiore all'unità. Nell'ultimo anno la riduzione delle pendenze è stata del 13,1% in Tribunale e del 6,5% in Corte di appello. Molto*

positivo l'andamento della Corte di Cassazione che fa registrare una contrazione del 24,0% (del 32,2% rispetto al 2019)".

È stato poi evidenziato che "l'analisi dei flussi evidenzia un aumento consistente delle definizioni in Tribunale negli ultimi 12 mesi (+12,5%) che ha interessato sia le sezioni Gip-Gup (+7,7%) che quelle dibattimentali (+22,1%). Presso le sezioni Gip-Gup l'incremento ha riguardato tutte le principali modalità di definizione, ed è stato più accentuato per i rinvii a giudizio (+13%). Nelle sezioni dibattimentali, l'aumento dei definiti è osservabile sia al monocratico (+22,6%) che al collegiale (+13,0%); se si considerano le sole decisioni nel merito l'aumento è stato rispettivamente del +13,8% e +11,7%. Nel complesso, il numero di procedimenti prescritti nei Tribunali è rimasto stabile (+0,2%).

Anche in Corte di appello la riduzione delle pendenze è associata a un aumento delle definizioni (+7,0% tra il I semestre 2023 e il I semestre 2022), imputabile alle sezioni ordinarie.

L'aumento di definiti ha riguardato le decisioni nel merito (+11,6%) mentre si sono ridotte sensibilmente le sentenze di prescrizione (-18,2%)".

Di tale positivo andamento, con riferimento agli anni precedenti, si è dato atto anche nella relazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2023.

Al momento non sono disponibili dati dai quali possano trarsi indicazioni in ordine alla natura delle pronunce che hanno determinato un aumento così significativo delle definizioni.

Tuttavia, in considerazione del fatto che, ai fini del calcolo del DT, ha un peso significativo il numero dei procedimenti pendenti, i dati sopra riportati comunque testimoniano il rilevante impegno e lo sforzo organizzativo compiuto dagli uffici giudiziari dal 2019 ad oggi.

5.4 Le ricadute delle modifiche previste sull'organizzazione degli uffici

Nel quadro descritto, e a fronte della brevità del termine che residua per il conseguimento dell'obiettivo negoziato con la Commissione Europea nell'ambito del PNRR, risulta giustificata la preoccupazione – espressa anche nel corso dei lavori parlamentari e, più di recente, dai dirigenti degli uffici giudiziari di secondo grado – che l'entrata in vigore della novella renderebbe necessaria una completa riprogrammazione delle attività giurisdizionali negli uffici di secondo grado e di legittimità, con riorganizzazione dei ruoli di udienza, ad oggi predisposti (anche in attuazione di quanto previsto dall'art. 165-ter, disp. att. c.p.p.) in modo da evitare, con riferimento ai reati commessi in epoca antecedente al primo gennaio

2020, la prescrizione e, con riferimento a quelli commessi in epoca successiva, la decorrenza dei termini massimi per la definizione dei giudizi di impugnazione.

Una siffatta riorganizzazione sarebbe prevedibilmente molto onerosa in quanto l'individuazione dei procedimenti da trattare con priorità richiederebbe la preventiva ricostruzione del regime di prescrizione e/o improcedibilità applicabile ad ognuno di essi.

La risoluzione delle complesse questioni di diritto intertemporale sottese all'individuazione di tale regime dovrebbe essere effettuata sulla base delle coordinate offerte dalla giurisprudenza tanto in materia di prescrizione che in materia di improcedibilità.

Come noto, la giurisprudenza di legittimità ha qualificato l'improcedibilità come istituto di carattere processuale, con effetti sostanziali solo indiretti, e, dunque, soggetta, sotto il profilo del diritto intertemporale, al canone del *tempus regit actum*.

Su tale presupposto è stata ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 25 Cost. posta con riferimento all'art. 2, comma 3, l.n. 134/21, nella parte in cui l'applicabilità della causa di improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione è stata limitata ai soli reati commessi a far data dall'1.1.20 (v. da ultimo, Cass., Sez. 5, sent. n. 334 del 2022).

Diversamente, secondo un consolidato orientamento della Corte Costituzionale e di legittimità, le disposizioni in materia di prescrizione, anche quelle attinenti alla sospensione e all'interruzione, che pure presentano profili di maggiore vicinanza alle regole processuali, in quanto collegate a fatti che determinano, rispettivamente, una stasi del procedimento (o processo) – così la sospensione – o un avanzamento dello stesso – così l'interruzione –, appartengono al diritto penale sostanziale.

Da ciò consegue che la successione di leggi ricade nell'ambito applicativo dell'art. 2, comma 4, c.p., in base al quale, le modifiche peggiorative non possono avere efficacia retroattiva, che, invece, in assenza di una disciplina transitoria, è propria della *lex mitior* sopravvenuta, benché il principio della retroattività della legge più favorevole non riceva nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25, comma 2, Cost., venendo in rilievo il diverso parametro di cui all'art. 3 Cost. (come da consolidata giurisprudenza costituzionale).

Alla stregua di tali generali coordinate ermeneutiche, l'entrata in vigore della nuova disciplina, che – si ripete – interviene tanto sul tema della prescrizione, quanto su quello della improcedibilità, richiederà che l'individuazione del regime applicabile ad ogni procedimento non possa prescindere dall'applicazione dei principi in tema di successioni di leggi nel tempo di cui all'art. 2, comma 4, c.p., essendo in gioco l'istituto sostanziale della prescrizione, ma, al

contempo, non potrà in essa esaurirsi, venendo in considerazione anche l'improcedibilità, che è istituto di carattere processuale.

Senza pretesa di fornire soluzioni interpretative, che non competono al Consiglio ma agli organi giurisdizionali, e solo per indicare alcune delle questioni che potrebbero prospettarsi, vale considerare la problematicità connessa all'individuazione del momento al quale occorre far riferimento per stabilire quando, nei giudizi di impugnazione, sia applicabile la *lex processuale superveniens* (in questo caso, la legge che abroga l'art. 344-bis c.p.p.) risultando, in particolare, controverso, alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza di legittimità, se debba aversi riguardo al momento dell'emissione del provvedimento impugnato, ovvero a quello della presentazione dell'impugnazione o, infine, a quello della celebrazione giudizio di impugnazione.

Parimenti problematica si prospetta la questione relativa all'individuazione del regime applicabile ai procedimenti aventi ad oggetto i reati commessi dopo il 3.8.17 e prima dell'1.1.20 (e cioè nel periodo di vigenza della l.n. 103/17).

Come detto, la modifica del 2017 prevedeva la sospensione del corso della prescrizione, secondo una disciplina non del tutto coincidente con quella che si intende introdurre con l'art. 159-bis c.p., e che rispetto a quest'ultima sembrerebbe meno favorevole almeno nella parte in cui prevede un più lungo termine di sospensione per il giudizio di legittimità (un anno e sei mesi), l'operatività della sospensione anche nel caso in cui la sentenza di condanna fosse emessa nel giudizio di appello in riforma della sentenza di assoluzione di primo grado e l'irrelevanza ai fini della operatività della sospensione della prescrizione dell'epoca di pubblicazione della sentenza.

L'impatto che l'entrata in vigore della nuova disciplina avrebbe sugli uffici giudiziari risulta poi ancor più significativo se si considera che l'individuazione della disciplina più favorevole non può avvenire sulla base di un confronto astratto tra i diversi regimi, richiedendo una valutazione in concreto, da condursi alla luce del consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, secondo cui non è consentita la simultanea applicazione delle nuove disposizioni e di quelle precedenti sulla base del criterio della maggiore convenienza per l'imputato, occorrendo applicare integralmente l'una o l'altra disciplina che risulti più favorevole (Cass. Sez.V, sent. del 17 settembre 2004 n. 36757; Sez. IV, sent. n. 7961 /2013, Sez. IV, sent. n. 8083/ 2013; Sez. 1, sent. n. 27777/2008; Sez. 5, sent. n. 26801/2014, Sez. IV, sent. n. 6369/2016).

Questa regola, di portata generale, è stata ulteriormente precisata, essendosi affermato in alcune pronunce che:

- in ipotesi di successione nel tempo di plurime leggi penali, tutte posteriori al *tempus commissi delicti*, l'individuazione del regime complessivamente di maggior favore per il reo, ai sensi dell'art. 2, comma 4, c.p., deve essere operata in concreto fra tutte le leggi succedutesi, senza che la verifica possa essere limitata a quella vigente al momento del fatto e a quella vigente alla data della decisione (v., *ex multis*, Cass. Sez. 3, sent. n. 3385/2016);
- occorre far riferimento, in caso di pluralità di imputazioni, ad ogni singolo fatto di reato, ben potendo darsi il caso che, per un reato, sia più favorevole il vecchio regime prescrizione e per un altro, pur contestualmente contestato, sia più favorevole il nuovo (Cass. Sez. 5, sent. n. 29698/2016; Sez. 3, n. 45158/2013; Sez. 5, n. 43343/2010) e, nell'ambito di un procedimento con una pluralità di imputati, alle singole posizioni (v. Cass., Sez. 4, sent. n. 6369 del 16/12/2016).

Alla luce dei criteri indicati, e tenuto conto delle diversità delle discipline che si sono succedute nel tempo, l'entrata in vigore della novella imporrebbe una verifica del regime di prescrizione applicabile ai singoli procedimenti da effettuarsi in concreto, il che renderebbe necessario, come affermato dai dirigenti degli uffici di secondo grado, l'accesso materiale a numerosi fascicoli cartacei, con inevitabile gravoso impegno per il personale amministrativo e dei magistrati. E ciò al solo fine, limitato ma ineludibile, di riorganizzare l'attività giurisdizionale.

Nel contesto di una realtà giudiziaria caratterizzata da una situazione di sovraccarico delle pendenze e da rilevanti scoperture di organico del personale, magistratuale e amministrativo, tali attività di verifica andrebbero prevedibilmente a detrimento dei tempi da dedicare alla trattazione delle udienze, alla stesura delle motivazioni, agli adempimenti di cancelleria, con inevitabili ricadute negative sulla durata dei giudizi e lo smaltimento dell'arretrato e con l'ulteriore rischio di invertire il *trend* positivo registrato in questi ultimi due anni sotto il profilo della riduzione del *disposition time* e, conseguentemente, di pregiudicare il raggiungimento, entro il 2026, degli obiettivi negoziati con la Commissione Europea.

Al fine di scongiurare tali possibili evenienze, sarebbe opportuno completare l'intervento normativo con la previsione di un regime transitorio, il cui perimetro di ammissibilità è ben definito alla luce della giurisprudenza costituzionale, con riferimento sia agli aspetti migliorativi che peggiorativi di una nuova disciplina.

In un frangente nel quale l'urgenza di restituire efficienza al sistema giudiziario penale costituisce un obiettivo imposto anche dagli impegni concordati con l'Europa sembrano

ricorrere pregnanti ragioni per l'adozione di una specifica disciplina transitoria, che d'altra parte, ha sovente accompagnato le modifiche in materia di prescrizione.

I vantaggi di una disciplina transitoria sarebbero plurimi.

Innanzitutto, essa varrebbe a fornire a tutti gli operatori del diritto coordinate normative chiare per l'individuazione del regime applicabile ai procedimenti pendenti, così da rendere più agevole la riprogrammazione delle attività giurisdizionali (come imposto dal riformulato art. 165 disp. att. c.p.p.) e, al contempo, scongiurare il prevedibile rischio, derivante dalla complessità delle questioni di diritto intertemporale da risolvere, di soluzioni ermeneutiche difformi, con effetti di imprevedibilità, disomogeneità e instabilità delle decisioni sino al consolidamento, nel futuro, di un chiaro indirizzo interpretativo.

Inoltre, attraverso l'adozione di una disciplina transitoria, il Legislatore potrà, nell'esercizio della propria discrezionalità, individuare le soluzioni più idonee a coniugare l'obiettivo di un processo in grado di raggiungere il suo scopo naturale di accertamento del fatto e di eventuale ascrizione delle relative responsabilità, con l'esigenza, pure essenziale, di raggiungere tale obiettivo, nel pieno rispetto delle garanzie della difesa, in un lasso di tempo non eccessivo, tenendo conto anche delle necessità di preservare gli importanti risultati sinora conseguiti in punto di durata dei giudizi e di abbattimento dell'arretrato, in vista del pieno conseguimento degli obiettivi fissati dal PNNR.

Tutto ciò premesso, il Consiglio

delibera

di approvare il presente parere e di trasmetterlo al Ministro della Giustizia.»